ნანა ჭიღლაძე

ფიქრები ადგილობრივ თვითმმართველობაზე „პირველი რესპუბლიკის“ პერიოდში

შესავალი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტი თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების აუცილებელი პირობა და პოლიტიკური სისტემის განვითარების ხარისხის საზომია. ქართულ რეალობასთან მუნიციპალური დემოკრატიის შესისხლხორცების პროცესი, რასაკვირველია, დასრულებული არაა. საქართველოში ადგილობრივი მართვის გაჯანსაღების მცდელობა რამდენიმე ეტაპად განხორციელდა, თუმცა მის დასრულებას არაერთი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორი უშლის ხელს. ქართული სისტემა შორსაა სრულყოფილებისგან და დღესაც რეფორმირების პროცესშია. ამდენად, მნიშვნელოვანია განვლილი გზის გადახედვა, კრიტიკული გაანალიზება და მხოლოდ ასეთი მიდგომებით შეიძლება მომავალი განვითარების ოპტიმალური სტრატეგიის შერჩევა.[1] მათ შორის, საინტერესო და ანგარიშგასაწევია ის მოკლევადიანი, მაგრამ ფასდაუდებელი გამოცდილება, რომელიც 1918-1921 წლების დამოუკიდებელი საქართველოს პერიოდში დაგროვდა.

ზოგადად, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ისტორიაში წარმოუდგენლად დიდია იმ ეპოქის მნიშვნელობა, რომელიც „პირველ რესპუბლიკად“ იწოდება. „დამფუძნებელმა მამებმა“ ეროვნული კონსტიტუციის ფარგლებში ჩამოაყალიბეს სუვერენული სახელმწიფოს სამართლებრივი საფუძველი და განსაზღვრეს ახლადშექმნილი ქვეყნის ვექტორი. „ქვეყნის სავიზიტო ბარათზე“ მუშაობის პარალელურად, მაშინდელ ქართველ მოაზროვნეთა ყურადღება მიმართული იყო ცალკეული საჯარო ინსტიტუტების სიღრმისეული შესწავლისა და მათთვის მყარი თეორიული საფუძვლის შექმნისკენ. საქართველოს დემოკრატიამ თავიდანვე აუღო ალღო თა-

[1] ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში (1991-2014), სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბილისი, 2015, 4.

ნამედროვე ცხოვრების მაჯისცემას და თვითმმართველობა აამუშავა, როგორც თავისი ბუნებრივი დასაყრდნობი, თავისი ძლიერების საფუძველი და მთელი ქვეყნის ამაღორძინებელი ძალა.[2] ერთ-ერთი პრინციპული საკითხი, რომელიც ახალგაზრდა სახელმწიფოს მშენებლობის გარიჟრაჟზე გახდა აქტუალური, იყო „რანაირი უნდა იყოს თვით სისტემა მმართველობის ორგანიზაციისა, რა დაწესებულებათა საშუალებით უნდა მოწესრიგდეს სახელმწიფო ტერიტორიაზე ბრძანებლობა და აღმასრულებლობა.“[3] შესაბამისად, მოაზროვნეებმა მსჯელობის საგნად აქციეს მთელი რიგი მექანიზმები, რომლებსაც იცნობდა, ძირითადად, ევროპული პრაქტიკა და რომელთაც დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ უნდა უზრუნველეყოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური ფუნქციონირება, რაც დემოკრატიული პროცესების აუცილებელი პირობა იყო.

დღესაც აღფრთოვანებას იწვევს ის მიგნებები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსის, მისი არსებითი მახასიათებლების კვლევის ფარგლებში გვხვდება და, ერთგვარად, მის თეორიულ მოდელად წარმოგვიდგება.

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების გარიჟრაჟზე

დემოკრატიული მუნიციპალური მმართველობის შესახებ მოსაზრებებს თუ აქტივობებს საქართველოში მრავალსაუკუნოვანი ისტორია აქვს. უძველესი საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური წყობის მკვლევარების ვარაუდით, ჯერ კიდევ ჩვენი წელთაღრიცხვის I-II საუკუნეებში არსებობდა მიწათმოქმედი მოსახლეობის გაერთიანებები.[4] საქალაქო ორგანიზაციული მოწყობის ელემენტე-

---

[2] ელიანი ნ., დემოკრატია და თვითმმართველობა, გაზეთი „ერობა“, N5, 1920, 12.

[3] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 140.

[4] ამის დასტურია ტერიტორიული ერთობის დასახლებების შემოღება, როგორიცაა სოფელი, მით უფრო – დაბა, რომლის პირველსაწყისი გაგება „და-

ბი უძველესი კოლხური სახელმწიფოებრიობის პირობებში ყალიბდებოდა. განსაკუთრებულ ინტერესს იწვევს სათემო თვითმმართველობის განსხვავებული ისტორიული ფორმები – დაწყებული მთიელთა ტერიტორიული ერთობებით და დამთავრებული ეთნიკურ-რელიგიური ჯგუფებით...[5] უდავოა, რომ იმ ეპოქის ანალიზი, მუნიციპალური მმართველობის მიმართულებით, ადასტურებს ქართული სახელმწიფოს საინტერესო გამოცდილებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მკვეთრი კონტურები მეცხრამეტე საუკუნის მეორე ნახევარში გამოიკვეთა. მისი სასიცოცხლოდ აუცილებელი მნიშვნელობის შესახებ პირველი იდეები და ნიადაგის მოსინჯვა საქართველოში თაობათა „ომის“ და განმანათლებელთა წრეების მიერ დიდი მოდერნიზაციის და ნაციონალური იდენტობის ფორმირების პროცესის დროს 1870-იანი წლების დასაწყისში გაჩნდა... 1870-იანი წლებიდან აქტიური პუბლიცისტებისა და საზოგადოებრივი ჯგუფების ლიდერების მიერ საერობო რეფორმის შესახებ საინფორმაციო კამპანიის განვითარება და პარალელური-კონკრეტული პროცედურული მცდელობები დაიწყო.[6] სწორედ ამ პერიოდს უკავშირდება ისეთი მოღვაწეების გამოჩენა საზოგადოებრივ ასპარეზზე, როგორებიც იყვნენ ნიკო ნიკოლაძე და გიორგი თუმანიშვილი (თუმანოვი). ისინი სიღრმისეულად იცნობდნენ საერობო თემატიკას და პრობლემატიკას და საუკეთესო გამოცდილების გაზიარებით ცდილობდნენ საქართველოში საერობო ცხოვრების განვითარებას.

ამასთან, რეალობა, რომელიც რუსეთიის იმპერიის ბატონობას გულისხმობდა, ცენტრალიზებული მართვის რეჟიმში, არ უშვებდა ადგილობრივი მართვის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შესაძლებლობას. მან „მეცხრამეტე საუკუნის დამლევს გარკვეულ

მუშავებულ მიწას“ ნიშნავდა და მხოლოდ დაგვიანებით შეიძინა „დასახლების“ მნიშვნელობა. მელქაძე ო., ქართული მუნიციპალიზმი, თბილისი, 2009, 51.

[5] იქვე.

[6] საერობო რეფორმის იდეის პროპაგანდა საქართველოში; რეფორმის მოთხოვნის საზოგადოებრივი კამპანია 1870-იანი წლებიდან 1905 წლამდე, 37.

დონეზე საქალაქო თვითმმართველობები შემოიღო საქართველოს მოზრდილი ქალაქებისთვის, მაგრამ ამ თვითმმართველობებს სრულიად დემოკრატიულ ორგანიზაციებად ვერ განვიხილავთ, რადგან მათი ფუნქცია-მოვალეობები საკმაოდ შეზღუდული იყო.[7] ნიშანდობლივია, რომ ქართული საზოგადოების ხელშესახები ნაწილი აგრძელებდა სწრაფვას სამაზრო თვითმმართველობის შემოღებისკენ. ეს მოთხოვნა, ქართულ პოლიტიკურ პარტიათა ჩამოყალიბების კვალდაკვალ, პოლიტიკური ტრიბუნიდან და პარტიათა პერიოდული გამოცემების გვერდებიდანაც აქტიურად გაისმოდა, თუმცა რუსეთის იმპერიის არსებობის პირობებში მისი განხორციელება ვერ ხერხდებოდა.[8] და მაინც, მეცხრამეტე საუკუნის დამლევსა და მეოცე საუკუნის დასაწყისში თვითმმართველობის გარკვეული დემოკრატიული პრინციპები გამოიკვეთა.

რეალურად, ადგილობრივი მართვის ახლებური ორგანიზაციის შესაძლებლობა გაჩნდა 1917 წლის თებერვლის რევოლუციის შემდეგ, როდესაც რუსეთის საიმპერიო რეჟიმმა რღვევა დაიწყო. „რევოლუციამ საქართველოს ერობებსა და მაზრებს სრული თვითმმართველობა მოუტანა. ეს თვითმმართველობა სულ თავიდან უნდა შექმნილიყო ძველი, ცენტრალიზებული, მეურვეობაზე დაფუძნებული ბიუროკრატიის ადგილზე. ამისთვის გამოცდილება და ზოგჯერ საჭირო რესურსიც არ არსებობდა. მიუხედავად ამისა, ახალშექმნილი ერთეულები ენერგიულად განვითარდნენ.[9] მოგვიანებით, დამოუკიდებელი სახელმწიფოს გამოცხადების შემდეგ, შესაძლებლობა გაჩნდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ჭეშმარიტი შინაარსით დამკვიდრებისთვის. ამ პროცესში წარმოუდგენლად დიდი როლი შეასრულეს იმ ეპოქის მოაზროვნეებმა, რომელთაც სიღრმისეულად გაიაზრეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნამდვილი შინაარსი, რაც აისახა კიდეც მდიდარ მონოგრაფიულ და ნორმატიულ მასალაში.

---

[7] ადგილობრივ თვითმმართველობათა არჩევნები საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921), თბილისი, 2019, 19.

[8] იქვე.

[9] კაუცკი კ., საქართველოს გლეხთა სოციალ-დემოკრატიული რესპუბლიკა, დაკვირვებანი და შთაბეჭდილებანი, თბილისი, 2018, 92.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი და მიმართება დემოკრატიასთან

საინტერესო იყო პირველი რესპუბლიკის მოაზროვნეების ხედვა ადგილობრივი თვითმმართველობის არსთან დაკავშირებით. მიიჩნევდნენ, რომ პირველი ძირითადი ერთეული, რომელშიც ხალხი შეკავშირებულია ერთ მთლიან ოჯახად თავის საკუთარი საქმის თვითმმართველობაში არის სოფლად თემი, ქალაქებში კი ქალაქის თვითმმართველობა...თემი არის დემოკრატიული რესპუბლიკის მცხოვრებთა მიერ პირდაპირ არჩეული ორგანიზაცია, რომელიც ყველა სხვა თვითმმართველ ერთეულზე მაღლა დგას ხალხთან.[10] ხალხური, ნამდვილი დემოკრატიული წყობილებისთვის, თვითმმართველობის ორგანოების ხელში გადავიდა სახელმწიფოებრივი მმართველობის ადგილობრივ საქმეთა გაძღოლა და ორგანიზაცია.[11] ისინი ხაზს უსვამდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამორჩეულ სიახლოვეს ხალხის ინტერესთან.

საყურადღებო იყო მსჯელობა დემოკრატიის და თვითმმართველობის ცნებების ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოს სახელმწიფოებრივი დემოკრატიის ძირითად საფუძვლად მოიაზრებოდა. „უთვითმმართველობო დემოკრატიას“ დემოკრატიადაც არ თვლიდნენ.[12] ისინი განუყრელ ცნებებად მიაჩნდათ და ერთმანეთის დამატებად, ერთი ერთმანეთის ორგანულ შეზავებად და შედუღაბებად განიხილავდნენ. ამასთან, დარწმუნებული იყვნენ, რომ კარგ დემოკრატიას კარგი თვითმმართველობა ახლავს და ამშვენებს.[13] იმ პერიოდში გაბატონებული აზრის შესაბამისად, დემოკრატია და თვითმმართველობა „ლოღიკურად და პოლიტიკურ-საზოგადოებრივათ“ ორ სხვადასხვა მოვლენად კი არა, არსებითად ერთ დიად სახელმწიფო-

---

[10] ღლონტი ვ., თემის მნიშვნელობა-დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობა“,N11-12, 1920, 17.

[11] საქარელი ნ., ფიქრები საერობო თვითმმართველობის შესახებ, გაზეთი „ერობა“,N8, 1920, 13.

[12] იქვე, 12.

[13] ერობა, N1, 1920, 1.

ებრივ, სოციალურ და კულტურულ შემოქმედებად, ერთ გაორმაგებულ საზოგადოებრივ მოვლენად, ერთ პროცესად მიიჩნეოდა.[14] გამოკვეთილი იყო ხაზგასმა, რომ დემოკრატია და თვითმმართველობა ურთიერთგანმაპირობებელი მოვლენებია. „დემოკრატია უთვითმმართველობოდ წარმოუდგენელია, ისე როგორც თვითმმართველობა უდემოკრატიოდ. დემოკრატიას საფუძველი და აზრი თვითმმართველობაში აქვს. თვითმმართველობა დემოკრატიაში იშლება, დემოკრატიაში ნახულობს თავის არსებობის და განვითარების პოლიტიკურ უზრუნველყოფას. ბოლშევიკებმა თვითმმართველობის შემუსვრით დემოკრატია შემუსრეს და თვითმმართველობის შემუსვრით დემოკრატია.[15] ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიის „მოვლენების" ურთიერთკავშირის და თანაარსებობის აუცილებლობას პირველი რესპუბლიკის არაერთი მოღვაწის ნაშრომი მიეძღვნა.

გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ მარტო დემოკრატიის და თვითმმართველობის თქმა არ კმარა, საჭიროა ჰქმნა, საქმე, საჭიროა ცხოველმყოფელი შემოქმედება ცხოვრების გულში მათ ჩასაქსოვად და განსახორციელებლად. კარგს დემოკრატიას კარგი თვითმმართველობა ამშვენებს.[16] შესაბამისად, „მცოდნე კაცების" ყურადღება მიმართული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის ისეთი მექანიზმებით აღჭურვისკენ, რომ რეალურად შეესრულებინა დემოკრატიის მამოძრავებელი რეალური ბერკეტის როლი.

3. ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობის აღქმა

ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა უპირველესად, იმთავითვე მოსახლეობის ადგილობრივი ინტერესების ეფექტური რეალიზაციის შესაძლებლობაში გამოიხატებოდა, რომელთანაც გადაჯაჭული იყო ახლადშექმნილი სახელმწიფოს განვითარების შანსი. ადგილობრივი თვითმმართველობის სიმტკიცეს თვით

[14] ელიანი ნ., დემოკრატია და თვითმმართველობა, გაზეთი „ერობა", , N5, 1920, 11.
[15] იქვე.
[16] იქვე, 12.

სახელმწიფოს სიმტკიცის და სიდიადის მომასწავებლად ხედავდნენ.[17] ერობას სახელმწიფოს ნამდვილ საფუძვლად მიიჩნევდნენ. „მისი სისუსტე სახელმწიფოს სისუსტეს მოასწავებდა, ხოლო მისი სიძლიერე სახელმწიფოს სიძლიერეს.“[18] მარგველაშვილს მიაჩნდა, რომ „გამოცდილებამ ცხადად დაამტკიცა, არც ერთ სახელმწიფოს არ შეუძლია იარსებოს და თავისი მოვალეობანი შეასრულოს, თუ მას არ დაეხმარებიან თვითმმართველობანი... თემი აშინაარსებს სახელმწიფოს წყობილებას, თავის თავზე იღებს ადგილობრივი ხასიათის საქმეებს, უძღვება ადგილობრივი ცხოვრების მიმდინარე მოვლენებს, ანგარიშს უწევს თავის ფარგლებში მცხოვრებთა განსაკუთრებულ ინტერესებს, რადგან საჭიროა ადგილობრივი პირობების ცოდნა და ადგილობრივი ინტერესებისადმი სათუთად მოპყრობა. ამგვარად, სახელმწიფოს საერთო მოქმედება – ხალხის საკეთილდღეოდ მოღვაწეობა – უნდა გადატყდეს თვითმმართველობათა თვალთა ხედვის პრიზმაში და მიღებულ იქნას თვითმმართველობათა განსაკუთრებული ინტერესები.[19] ადგილობრივი თვითმმართველობის სიძლიერე ხალხის სიძლიერის, მისი კეთილდღეობა ერის კეთილდღეობის წინაპირობად განიხილებოდა.

ა. თვითმმართველობის იდეის პოპულარიზაცია

ხაზგასასმელია, რომ დღის წესრიგში იდგა მოქალაქეებამდე თვითმმართველობის მნიშვნელობის მიტანა. 1918-1921 წლების მანძილზე ფართომასშტაბიანი მოძრაობა იყო გაჩაღებული ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალურ დანიშნულებაზე მოსახლეობის ცნობიერების გაზრდისკენ. „წამყვანი პუბლიცისტების მიერ კარგად დაგეგმილი რიტორიკის გზით შემუშავდა საერობო პროგრამის მარტივ და გასაგებ ენაზე გამოხატული მთავარი პოს-

[17] საქარელი ნ., ფიქრები საერობო თვითმმართველობის შესახებ, გაზეთი „ერობა“, N8, 1920, 14.

[18] ონიაშვილი დ., ჩვენი ერობა, „ერთობა“, N75, 02.04.1920.

[19] მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, N7-8, 1919, 3.

ტულატი, რომელიც მომდევნო წლებში წითელ ხაზად გასდევდა საერობო საინფორმაციო კამპანიას: ადგილობრივ პრობლემას ყველაზე კარგად ადგილობრივი მცხოვრები გრძნობს და მანვე იცის ყველაზე უკეთ ადგილობრივი საჭიროებები.[20] გარკვეულწილად, რისკად განიხილებოდა, ბიუროკრატიის „მოსული" ჩინოვნიკის მიერ განხორციელებული უფლება-მოვალეობები, რადგან ის არ იყო დაინტერესებული ცვლილებებით და თან სხვა ჩინოვნიკის წინაშე იყო ანგარიშვალდებული. ადგილობრივი წარმომადგენლების ხელში ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების გადასვლით კი პროცესი სწრაფი, მარტივი და გამჭვირვალე ხდება. რადგან არჩეული პირი ბიუროკრატიის კი არა, არამედ ამომრჩევლების, საზოგადოების წინაშეა ანგარიშვალდებული.[21] ყველაფერი კეთდებოდა იმისთვის, რომ ადამიანებს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეალური მნიშვნელობის აღქმა გაჩენოდათ.

მათ შორის, არაერთი პოლიტიკოსი იყო ჩართული თვითმმართველობის იდეის პოპულარიზაციაში. ნოე ჟორდანია წერდა: ხელშეუხებელ მცნებად დღეს ჩვენში ერობა გადაიქცა... გავსინჯოთ ერობა ყველა თავის შედეგებით. რა ალაგი უჭირავს მას ცხოვრებაში? ვის დაედება ის მალამოდ? ვის გზად და ხიდად გადაიქცევა. რა არის ერობა? ეს პროვინციის თვითმმართველობაა. სახელმწიფო ეუბნება მაზრას და გუბერნიას: შენ შენი საქმე თვითონ განაგე და გააწესრიგეო. თვითმოქმედება და თვითგანსჯა არის ერობის მტკიცე საძირკველი. მაგრამ მთელ პროვინციას ერთად თავის მოყრა და საქმის წაყვანა არ შეუძლიათ, საჭიროა მან აირჩიოს წარმომადგენელნი და მათ ჩააბაროს საქმეთა მსვლელობა. ერობაც ასეთ პირთა კრებულია.[22] ცნობილი პუბლიცისტი და ეკონომისტი ვლადიმერ ვოიტინსკი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის შესახებ 1921 წელს პარიზში გამოცემულ წიგნში წერდა: „საქართველოში თითოეულმა გლეხმა იცის, რა მისცა რევოლუციამ და რევოლუციიდან შობილმა ახალგაზრდა რესპუბლიკამ-მიწა და

[20] ერობა, თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოს რესპუბლიკაში, 1918, ტომი 1, თბილისი, 2017, 39.
[21] იქვე.
[22] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 97.

დემოკრატიული თვითმმართველობა: მიწა-ანუ თავისუფლად მუშაობის უფლება შიშის გარეშე, რომ სხვა მოვა და შენი შრომითა და ოფლით დათესილ ხორბალს წაგართმევს; თვითმმართველობა-რწმენა იმისა, რომ ცხოვრება ნათელი, ადვილი და ცივილიზებული გახდება."[23] ხალხს უნდა გასჩენოდა რწმენა, რომ ერობის განხორციელება მათი ცხოვრების შემომქმედ ძალებს არეს მისცემდა, საჭიროებას გაანაღდებდა, ნამდვილ მისწრაფებას განავითარებდა, საერთოდ, ქართული კულტურის მსვლელობას თავის მხრივ განამტკიცებდა.[24] მნიშვნელოვანი იყო რომ სწორედ ხალხს, ვისკენაც იყო მიმართული ადგილობრივი თვითმმართველობის სიკეთეები გაეცნობიერებინა საკუთარ ცხოვრებაში მისი როლი.

ბ. „ხატოვანებაში" გამოხატული მნიშვნელობა

შთამბეჭდავია ხატოვანი შედარებები, რომლებიც იმ დროის მოღვაწეთა ნაშრომებში ჩამოყალიბდა და მიმართული იყო თვითმმართველობის ნამდვილი შინაარსის შეცნობისკენ. თავის დროზე, ანალოგიური მეთოდი გამოიყენა ილია ჭავჭავაძემ და სიღრმისეულად გამოხატა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა. იგი მიანიშნებდა, რომ „თვითმმართველობა უკეთესი წამალია ხალხის ყოველგვარის საჭიროებისა, საცა უნდა დარგათ, იგი ყველგან ხეირობს... ყოველი საელმწიფო, რიგიანს წესზედ ცოტათ თუ ბევრად დამდგარი, ნაწილ-ნაწილ არის დაყოფილი, რომ მოვლა და პატრონობა ადვილი იყოს... თვითმმართველობის საქებრად ეს კი უნდა ვთქვათ, რომ აქ გადამეტებულსა, თუ არ სარგებლობა, ისეთი ვნება მაინც არ მოსდევს, როგორც მას, როცა სახელმწიფოს მთავრობას გადამეტებულის ზომით დაუჭერია ცხოვრებაში ადგილი."[25] ილიას კვალდაკვალ, გომართელი წერდა, „როდესაც ვინმე სახლს აშენებს, ის მკვიდრ, კარგათ გამომწვარ აგურს არჩევს, იცის, რომ თუ აგური მტკიცეა, შენობაც მტკიცე იქნება. როდესაც სოფლის მუშა ხის სახლს აშენებს, კედლები თუნდა წიფელისაც იყოს, სა-

[23] ვოიტინსკი ვ., ქართული დემოკრატია, თბილისი, 2018, 271.
[24] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 61.
[25] ჭავჭავაძე ი., ცხოვრება და კანონი, 1877.

ძირკველი უსათუოთ მუხა უნდა იქნეს, ან სხვა რომელიმე გამძლე ხე. იცის, რომ დიდხანსა სძლებს და შენობაც მკვიდრი იქნება. თემი აგურია იმ შენობისა, რომელსაც დემოკრატიული რესპუბლიკა ეწოდება. ამიტომ საჭიროა, რომ თემი იყოს მტკიცე, მაგარი, მკვიდრი და ჯანსაღი.[26] მისივე აზრით, „უჯრედი არის საფუძველი, სიმტკიცე ცოცხალი სხეულისა, სხვა საფუძველი მეცნიერებამ არ იცის. უჯრედი საზრდოობს, ცოცხლობს, მრავლდება-ცოცხლობს ადამიანიც. უჯრედი მოკვდა-სიცოცხლეს საფრთხე მოელის... ჩვენს ნორჩ რესპუბლიკას აქვს თავისი უჯრედი და ეს უჯრედია თემი. მთელი რესპუბლიკა დაფუძნებულია თემზე. თუ თემის საქმე კარგათ ეწყობა, დარწმუნებული უნდა იყოთ, რომ მთელს რესპუბლიკაშიც კარგად მიდის საქმე. თუ თემში წესიერებაა; თუ თემში განათლებაა, მთელს რესპუბლიკაშიც განათლებაა; თუ თემი კმაყოფილია, მთელი რესპუბლიკაც კმაყოფილია. ერთი სიტყვით, რესპუბლიკის მთელი კეთილდღეობა თემზე არის დამყარებული.“[27] შემონახულია, სხვა, არერთი ავტორის ხატოვანი, შედარების ფორმატში გადმოცემული შეფასებაც, რომელთა მიზანი, მათ შორის, მოსახლეობისთვის თვითმმართველობის დანიშნულების გაზიარება იყო.

შთამბეჭდავია ნიკოლაძის მიერ თვითმმართველობაბის მნიშვნელობის შეფასება. ის წერდა: „ერობის ყველაზე უმთავრესი ღირსება ის არის, რომ ჩვენ საკუთარ საქმეს ჩვენვე გვავლევინებს, ჩვენ პატრონათ ჩვენვე გვხდის და ეს გარემოება, მარტო ეს, ჩვენ არასოდეს არ უნდა დავივიწყოთ! – გვამაღლებს კაცობის ხარისხზე, ადამიანის ღირსებას გვაძლევს და გვაჩვევს უმჯობეს, კაცურ ცხოვრებას.“[28] ანუ, მისი გადასახედიდან, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების რეალიზაცია ადამიანის ღირსებაზე გადის.

სხვათა შორის, ილია ჭავჭავაძე თვლიდა, რომ, როგორც წესი, თვითმმართველობის რეალიზაციის შედეგი გადაუსინჯავად

---

[26] გომართელი ივ., თემი და მისი მოვალეობა (2), გაზეთი „ერობა“,N13 - 14, 1920, 13.

[27] იქვე.

[28] ნიკოლაძე ნ., ერობა, მისი დანიშნულება და წესდება, 1882, 21.

დადებითი იყო. მისი აზრით, ცხადია, რომ როგორიც უნდა იყოს უმაღლესი მთავრობა-თვითმპყრობელობითი, მონარქიული წარმომადგენლობითი, თუ რესპუბლიკის სახისა, – ერთშიაც, მეორეშიაც და მესამეშიაც თვითმმართველობა მშვიდობიანად მოეწყობა, საზოგადო წყობილებას არამც თუ ხელს შეუშლის, არამედ ხელს მოუმართავს, რადგანაც თვით ადგილობრივის საზოგადოების მოჭირნახულეა და ამასთანავე უმაღლესის მთავრობის უკეთესი თვალი და ხელია, ყოველ კუთხემდე მიწვდენილი.[29] ნიკოლაძეს მიაჩნდა, რომ დედამიწაზე ისეთი ერი არ მოიძებნება, რომელსაც თვითმმართველობა არ მოხდენოდეს. დააკვირდით ერის ზნეს და ცხოვრებას. თვითმმართველობის შემოღებიდან და შემოღების ათეული წლის შემდეგ: ყველაფერში შეამჩნევთ ცვლილებას და გაუმჯობესებას, ზრდას და გაძლიერებას, არათუ მარტო საზოგადო საქმე ძლევით იმოსება, კერძო წევრებზედაც, მათ ზრდილობასა და ზნეზედაც ელვარებს თვითმმართველობის, ე.ი. თავისუფლების შუქი.[30] მოგვიანებით, მათ პოზიციას იზიარებდა ფრონელი, რომლისთვისაც „თვითმმართველობა ისეთი რამ იყო, რომ ერთი ათად უმატებდდა კაცს ძალ-ღონეს, ერთი ათად უმატებდა ხალისს სამოქალაქო მოღვაწეობისთვის. კაცი თავისთავის გამგებელი, თავისათვის მზრუნველი და პატრონი და არა სხვის ხელის შემყურველი და მაცქერალი სრული მოქალაქეა, ჭეშმარიტი შვილია თავის ქვეყნისა. იგი ადვილად და უბრძოლველად არავის დაუთმობს თავისუფლებას და ავის თვალით უცქერის იმას, ვინც ეპოტინება მის უფლებას, ვისაც სურს მოუსპოს თვით-მმართველობა და გაჰხადოს ყურმოჭრილ მონად.“[31] როგორც ჩანს, უპირობოდ თვლიდნენ, რომ თვით ადგილობრივი თვითმმართველობის შინაარსში დევს წარმატება.

---

[29] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, გაზეთი „ივერია“, 1877-1881.

[30] ნიკოლაძე ნ., მოკლე მიმოხილვა მმართველობის სხვადასხვა ფორმათა, 1894, 108.

[31] ფრონელი (ყიფშიძე) ალ., გაზეთი „ივერია“, N148, 13.07.1890, 1.

4. ყველას ინტერესი

დამოუკიდებელი საქართველოს მოაზროვნეებს სრულად ჰქონდათ გაცნობიერებული, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა უპირობო სიკეთე იყო მუნიციპალურ ერთეულში მცხოვრები ყველა პირისთვის. ის წარმოადგენდა ადამიანებისთვის ხელშესახებ შესაძლებლობას საკუთარი ინტერესების შესაბამისად, თავისსავე არჩეული ორგანოების დახმარებით, გადაეწყვიტათ საკითხები, რომლებიც მათი ყოველდღიური ცხოვრების თანამდევი, და, იმავდროულად სასიცოცხლო მნიშვნელობის იყო.

ა. ხალხის კეთილდღეობის პირობა

ქართული სახელმწიფოებრიობის გამოცხადებიდანვე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნამდვილი შინაარსით დამკვიდრება მოსახლეობისთვის კეთილდღეობის თვალსაჩინო პირობად განიხილებოდა. ჯერ კიდევ ილია ჭავჭავაძე იყო დარწმუნებული, რომ „ამგვარი მმართველობა ხელს მეტად უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობასა: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთნის და ავარჯიშებს. ამგვარი მმართველობა ისეთის თვისებისაა, რომ, საცა კი სურს ადამიანს, ყველგან და ყოველს ხალხში იხეირებს და ჩვეულებრივს ნაყოფს მოიტანს. იქ, საცა მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყველგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისათვისაც მძიმე ტვირთი ქვეყნის გამგეობისა შეუმსუბუქებია, აუხსნია.[32] მის მსგავსად, ღლონტი თვლიდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა-ერობა საზოგადოების სულია, განვითარებული ხალხის. როცა ერობის მართველობას ხალხი დაიწყებს – მას ვერ დათრგუნავ. ერობის განხორციელება აუცილებელია... ერობის განხორციელება ბედითი აუცილებლობაა, ფატალიზმია. იმიტომ რომ არათუ მასის, ხალხის

[32] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, გაზეთი „ივერია“, 1877-1881.

შეგნების განძია ის, არამედ ეკონომიურად აუცილებელიც. ეკონომიკური ცხოვრებაც იქით მიისწრაფის, რომ საზოგადოების ხელში გადავიდეს წარმოება, აღებ-მიცემობა, კულტურა.“[33] ამასთან, მნიშვნელოვანი იყო თვით ხალხს გაეცნობიერებინა საკუთარი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების პროცესში. შეუძლებლად მიიჩნეოდა „ერობის შემოღება საქართველოში, მისი საქმეების გამტკიცება, თუ ერობის საკითხი სახალხო საკითხად არ გადაიქცეოდა, თუ ხალხის ფართე წრეები თავის საქმედ არ აღიარებდნენ მას იგი. ერობა არც ფუფუნების საკითხია და არც უქმი კაცის გამოგონილი ოცნება... ვიდრე მშრომელი საზოგადოება თავგამოდებით არ იბრძოლებს მისთვის, მანამდე ერობა თეორეტიული საკითხი იქნება და არა პრაქტიკული ცხოვრების.“[34] საპირწონედ, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში თანამონაწილეობა, თითოეული ინდივიდისთვის პოზიტივის მომტანი იყო. „ერობას კიდევ სხვა ფრიად ძვირფასი სიკეთე მოაქვს იმ ხალხისათვის, რომელიც ამ დაწესებულებით სარგებლობს. მე ვამბობ ერობის განმავითარებელ გავლენაზე ხალხის გონებისა და ზნეობისათვის.“[35] პირველი რესპუბლიკის არაერთი მოაზროვნე სწორედ ადგილობრივ თვითმმართველობის განვითარებაში ხედავდა ახლადშექმნილი ქართული სახელმწიფოს ეკონომიკური წინსვლის, მრეწველობის და მოსახლეობის კულტურულ მდგომარეობის განვითარების შესაძლებლობას.

ბ. უარი წოდებრიობაზე-თვითმმართველობა ყველას უფლება

როდესაც საუბარია ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების დემოკრატიულ არსზე, მნიშვნელოვანია „ყველას უფლებად“ მისი გამოცხადება პირველი რესპუბლიკის პირობებში. ჯერ კიდევ ილია ჭავჭავაძე წერდა: თვითმმართველობისათვის ყველა წოდების კაცი ერთგვარად უნდა იყოს მიჩნეული. თვითმმართველობა

[33] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 11.
[34] იქვე, 1915, 103.
[35] ქართველიშვილი მ., ზოგიერთი შენიშვნები, დროება, N62, 21. 03. 1885, 1-2.

ერთი იმ ძალთაგანია, რომელიც აბია წარმატების უღელში და ეწევა სხვებთან ერთად. მაშასადამე, გამოკლება ვისიმე თვითმმართველობიდამ-დაუძლურებაა ღონისა, წარმატებისათვის მიმართულისა. წარმატებისათვის, კეთილდღეობისათვის საჭიროა, რომ ყოველნი ძალნი ერობისანი ერთად, ერთგვარად იყვნენ მიდრეკილნი და მიწვეულნი. თვით წარმატებაც, განვითარებაც მაშინ არის ჭეშმარიტი და ნაყოფიერი, როცა ყველანი ერთგვარად და ერთ სახით სწვდებიან საერთო სიკეთეს, ერთგვარად და ერთ სახით გაჭირვების უღელს ეწევიან და თანასწორად ინაწილებენ უფლებას და მოვალეობას. საცა ეს არ არის, მაშინ ერთის ამაღლება, ერთის კეთილდღეობა, – მეორის დამდაბლებაზედ, მეორის გაღარიბებაზედ არის ხოლმე ხშირად დამოკიდებული.[36] „მცოდნე კაცებს“ ასევე მიაჩნდათ, რომ „ერობის თვით მცნება ვერ ინელებს წოდებრივ დასაწყისს, წოდებრივ განწყობილებას... უნდა იყოს უწოდებრიო ერობა, საჭიროა მოსპობა წოდებრივი განწყობილებისა და ყველა იმ საერობო დებულებათა, რომელიც აგებულია წოდებრივ საფუძველზე.“[37] ბუნებრივია, ილიასეული ხაზი „უწოდებრიო თვითმმართველობასთან“ დაკავშირებით მაქსიმალურად იყო გაზიარებული 1918-1921 წლების საკანონმდებლო და პრაქტიკულ ცხოვრებაში ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მიმართებით.

გ. უმცირესობების ინტერესების დაცვის მექანიზმი

ადგილობრივი თვითმმართველობის დემოკრატიული შინაარსზე მსჯელობისას პირველი რესპუბლიკის მოღვაწეთა ნაშრომებსა და საქმიანობაში, ხაზგასასმელია დამოკიდებულება უმცირესობის ინტერესებისადმი. დამოუკიდებლობის გამოცხადების პირველივე ეტაპზე საპროგრამო ამოცანად გამოცხადდა ადგილობრივ დონეზე ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების დაცვა, მათ შორის, მუნიციპალური ერთეულების ფარგლებში. დამფუძნებელი კრების მეოთხე სხდომაზე ევგენი გეგეჭკორმა მიანიშნა სა-

[36] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეხუთე, გაზეთი ივერია, 1877-1881.
[37] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 24.

ქართველოს განაპირა კუთხეებში შექმნილ მძიმე სიტუაციაზე, რომელიც ძირითადად უცხო ძალების მიერ იყო ისპირირებული და ხაზი გაუსვა, რომ „ჩვენი მიზანია ამ კუთხეებში თავისებური განვითარების უზრუნველყოფა, ადგილობრივი ძალებით შინაური მართვა-გამგეობის მოწყობა და დედა-სამშობლოსგან შეგნებულად დაკავშირება.“ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ხელისუფალთა აზრით, „ეროვნული შუღლის განელებაში, ერთა თანამშრომლობის დამყარებაში და მათ შერიგებაში ვერავითარი განსაკუთრებული კანონმდებლობა ვერ გააკეთებს იმდენს, რასაც გააკეთებს სწორ და ნათელ პრინციპზე მოწყობილი თვითმმართველობა“[38] შესაბამისად, გადაიდგა პრაქტიკული ნაბიჯები ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე ეროვნული და ეთნიკური უმცირესობების ინტერესების დაცვის მიზნით.

განსაკუთრებული ზრუნვის საგანი ის ტერიტორიული ერთეულები იყო, სადაც მოსახლეობის მნიშვნელოვანი შემადგენლობა განსხვავებული ეროვნული და ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლებისგან შედგებოდა, რადგან, იმავდროულად, თვითმმართველობა პრობლემის მოგვარების, მშვიდობიანი თანაცხოვრების გზად იყო მიჩეული. გაზეთი რესპუბლიკა წერდა: „...დიდი ყურადღება უნდა მიექცეს ეროვნულ უმცირესობათა უფლების უზრუნველყოფას. თუ ჩვენ აფხაზეთსა და სამაჰმადიანო საქართველოში არ განვახორციელებთ გამოცხადებულ თვითმმართველობას, ფრიად გართულდება საქმე და ჩვენ ვერ შემოვიკრებთ ჩვენ გარშემო გაფანტულ ელემენტებს“...[39] საყურადღებოა, საქართველოს დამფუძნებელი კრების წევრის, ნათაძის წინადადება, რომელიც გულისხმობდა იმგვარი თვითმმართველი ერთეულების შექმნას, რომლებიც რაც შეიძლება ერთგვაროვანი ყოფილიყვნენ ეროვნული შემადგენლობის მხრივ. ამგვარ ტერიტორიულ ერთეულად მას „ეროვნული თემი“ მიაჩნდა. ის თვლიდა, რომ „თუ განუხორციელებელია იდეალი: „ერთი ერი – ერთი სახელმწიფო“, თუ იდეალს დაშორებულია ლოზუნგი: „ერთი ერი – ერთი ფედერაცია“, თუ მიზანს

[38] ნათაძე ლ., ეროვნული საკითხი და თვითმმართველობა, ჟურნალი „ერობა და ქალაქი“, 1920, N6, 3.
[39] გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1919, დამატება N5.

სავსებით ვერ აღწევს შპრინგერ-ბაუერის „ერთი ერი – ერთი ოლქი“, ყველა ამ გეგმაზე ადვილი მისაღწევია გეგმა – „ეროვნული თემი.“ იშვიათად თუ მოხდება, რომ თემების ამ სახით გამოჭრამ რამენაირად დააბრკოლოს სახელმწიფოს ცხოვრება.“[40] ეროვნულ უმცირესობათა „უზრუნველყოფის“ ხსენებული ქართული მოდელი ლ. ნათაძემ კარლ კაუცკის, რუდოლფ შპრინგერისა და ოტო ბაუერის თეორიულ ნაშრომებზე დაყრდნობით შეიმუშავა. მას მიაჩნდა, რომ „ეროვნული თემი“ წარმატებით გაუძღვებოდა ადგილობრივ საქმეებს, თემის თანამდებობის პირები ანუ ადმინისტრაცია „თემის მცხოვრებთ მათთვის გასაგებ ენაზე დაელაპარაკებოდა“ და თემის ფარგლებში მთელი ცხოვრება ისე მოეწყობოდა, რომ ეროვნულ-კულტურული საქმეებიც დაუბრკოლებლად გადაიჭრებოდა.[41] მას მოხაზული ჰქონდა იმ ეროვნული თემების გეოგრაფიაც, რომლებიც შეიძლებოდა შექმნილიყო საქართველოს ტერიტორიაზე.

5. ხედვები თვითმმართველობის განმაპირობებელ ფაქტორებზე

პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის „მცოდნე კაცები“ განიხილავდნენ იმ ფაქტორებს, რომლებიც განაპირობებდნენ ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაძლებლობას საქართველოში და, იმავდროულად, თავისებურებებს, რომელიც ქართულ წიაღში იჩენდა თავს. მათი აქტივობა მიმართული იყო შესაბამისი საზოგადოებრივი აზრის უზრუნველყოფისა და ცნობიერების ამაღლებისკენ, რაც თვითმმართველობის რეალური შინაარსით დამკვიდრებისთვის აუცილებელ პირობას წარმოადგენდა.

ა. დამოუკიდებლობა

პირველი რესპუბლიკის ეპოქაში, რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრებისკენ მყარი ნაბიჯები გადაიდგა. ბუნებრივია, მისი

[40] ნათაძე ლ., ეროვნული საკითხი და თვითმმართველობა, ჟურნალი „ერობა და ქალაქი“, 1920, N6, 12.

[41] ბენდიანიშვილი ა., ეროვნული საკითხი საქართველოში, 1801-1921, 1980, 228.

დამოუკიდებელი საქმიანობის შესაძლებლობა აუცილებელ პირობად განიხილებოდა. კონსტიტუციური პროცესის თვალსაჩინო მონაწილე, არსენიძე წერდა, რომ თავისი მოქმედების ფარგლებში თვითმმართველი ორგანოების მდგომარეობა ისეთივე დამოუკიდებელი უნდა ყოფილიყო, როგორც ცენტრალური მთავრობის. მთავარ კონტროლებლად და გამსწორებლად მხოლოდ ხალხი, კანონი და სამართალი მიაჩნდა. სხვა ძალას უფლება არ ჰქონდა მის მუშაობაში ხელი ეფათურებინა... მისი აზრით, თვითმმართველობა თავის ფარგლებში ნამდვილი სახელმწიფო იყო სახელმწიფოში.[42] რეალურად, ადგილობრივი თვითმმართველობა-ერობა, თემი, არის ადგილობრივი ხალხის საჭიროების გამძღოლი და ადგილობრივ საქმეთა ავტონომიური გამგე და პატრონი.[43] ის თავისი მიზნებით, თვით სიტყვის შინაარსით, უნდა იყოს ორგანიზაცია, რომელიც უნდა გახდეს სარბიელი ხალხის, ფართო თვით მოქმედებისათვის. მან ფართო ასპარეზი უნდა შექმნას საზოგადოებრივი ძალთა საქმიანობისთვის, რომ სავსებით ამოწუროს შესაძლებლობა დემოკრატიის დახმარებისა და დაკმაყოფილებისა... თვითმმართველობის იდეა ვერასდროს ვერ შეიგუებს ცენტრის იმგვარად ჩარევას, რომ მან გზა დაუხშოს ადგილობრივ ძალთა შემოქმედებით მუშაობას.[44] შესაბამისად, სწორედ დამოუკიდებლად საქმიანობის და გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა განისაზღვრა თვითმმართველობის არსებობის უცილობელ პირობად.

რასაკვირველია, ცენტრალური ხელისუფლების და მუნიციპალური ორგანოების ჰარმონიული თანაცხოვრება, თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის პრინციპთან წინააღმდეგობაში არ განიხილებოდა. ითვლებოდა, რომ თემის მუშაობა იქითკენ უნდა იყოს მიმართული, რომ არას შემთხვევაში არ დაურჩეს ადგილი მთავრობისა და ხალხის დაპირისპირებას... თემს უნდა ახსოვდეს, რომ დემოკრატიული რესპუბლიკა ისეთი წესწყობილებაა, სადაც ხალხის ნებისყოფა უმაღლესი მბრძანებელია, მთავრობა კი მისი

[42] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, თბილისი, 2014, 30-31.
[43] საქარელი ნ., ფიქრები საერობო თვითმმართველობის შესახებ, გაზეთი „ერობა“, N8, 1920, 13.
[44] ნარი, ერობის მუშაობა, გაზეთი „ერობა“, N8, 1920, 16.

ამსრულებელი. აქ ხალხი ყველაფერია, ის არის წყარო და სათავე ჩვენი რესპუბლიკის და მისი თემის ძლევამოსილებისა.[45] ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების თანაცხოვრება და იმავდროულად დამოუკიდებლობა, მოაზროვნეთა შეხედულებით, იყო წარმატებული სახელმწიფოს არსებობის მნიშვნელოვანი საფუძველი.

ბ. ტრადიციების მნიშვნელობა

1918-1921 წლების არაერთი მოაზროვნე საქართველოში ლოგიკურად მიიჩნევდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობა უნდა დაფუძნებოდა ეროვნულ ტრადიციებს. თვლიდნენ, რომ მნიშვნელოვანი იყო თავისი წარსულის გათვალისწინებით უნდა მომხდარიყო ადგილობრივი მართვისა და თვითმმართველობის სისტემის ფორმირება. ჯერ კიდევ ილია ჭავჭავაძე მიანიშნებდა, რომ „უდიდესი მიზეზი ჩვენებურის მმართველობის უვარგისობისა ის გახლავთ, რომ იგი არ არის აღმოცენილი და დამყარებული ჩვენის სოფლის შინაურს მოწყობილობაზედ, მის ეკონომიურს, ოჯახობრივს და საზოგადოებრივს ვითარებაზედ.“[46] ნიკოლაძე ადგილობრივ თვითმმართველობას ამართლებდა არა მარტო პოლიტიკური, ეკონომიკური და სამართლებრივი თვალთახედვით, არამედ იგი მიაჩნდა წინაპართა მიერ დატოვებულ ადათ-წესებისა და თვისებების გადარჩენის საშუალებად.[47] მითითებული „ბუმბერაზების“ კვალდაკვალ, ღლონტი წერდა: „შეუძლებელია საქართველოსთვის საჭირო ერობა დაუკავშიროთ რომელიმე სხვა ერისთვის საჭირო ერობას, საერობო წყობილების ტიპს... საქართველო და ქართველი ხალხი წარმოადგენს განვითარებულ, თავისებურ კულ-

[45] ღლონტი ვ., თემის მნიშვნელობა-დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობა“,N11-12, 1920, 22.

[46] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეხუთე, გაზეთი „ივერია“, 1877-1881.

[47] ნიკოლაძე ნ., მოკლე მიმოხილვა მმართველობის სხვადასხვა ფორმათა, 1894, 108.

ტურას და ერობაც ამის შესაფერი უნდა იყოსო,[48] რაც ხმამაღალი განაცხადი იყო ეროვნულ თავისებურებებს მორგებული მუნიციპალური ხელისუფლების დამკვიდრების აუცილებლობაზე.

უფრო მეტიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოწყობისას, გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო საქართველოს სხვადასხვა რეგიონის ინტერესი და თავისებურება. მიაჩნდათ, რომ „ერობის საქმეში შაბლონი შეუწყნარებელია, რაც გამოდგება თერგის ოლქსა და ბაქოს გუბერნიაში სრულიად არ შეეფერება ბათომისა და ქუთაისის გუბერნიას.“[49] ადგილობრივი ცხოვრების პირობების შესწავლა და ერობის ეროვნულ ცხოვრების მიხედვით მოწყობა უპირობო გამოწვევად განიხილებოდა.

მეორეს მხრივ, მაშინდელ ექსპერტთა მხრიდან, საინტერესოა ერობის სარგებლიანობის განხილვა ეროვნული კულტურის განვითარებისათვის. თუ სათანადო პირობებში ჩავაყენებთ ერობას, თუ ის არსებული მდგომარეობის და საზოგადოების ძალების ნამდვილი გამომხატველი შეიქმნა-ერობა დიდ მოძრაობას გამოიწვევს, ადგილობრივ მოღვაწე ელემენტებს ცხოვრებისა თუ წარმოების ყოველ დარგში გამოიყვანს და ეროვნული კულტურის სიმტკიცეს უზრუნველყოფს. საერობო მმართველობა საქართველოსთვის ისევე საჭიროა, როგორც თევზისთვის წყალი, როგორც ჩვენთვის ჰაერი და საარსებო საგანი.[50] იმ პერიოდის თვითმმართველობაზე მოფიქრალ ადამიანებს გაცნობიერებული ქონდათ, რომ ტრადიციების გაუთვალისწინებლად შედეგი ვერ მიიღწეოდა და ადგილობრივი მართვის რეალური სიკეთე თავს ვერ იჩენდა.

გ. არჩევნებით დაკომპლექტების უპირატესობა

მისწრაფება ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების და განვითარებისკენ, მოაზროვნეთა ხედვით, ლოგიკურად, ბუნებრივად გულისხმობდა მუნიციპალური წარმომადგენლობითი ორგანოების დაკომპლექტების – არჩევნების პრინციპს. ითვლებო-

[48] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 68.
[49] იქვე.
[50] იქვე, 64.

და, რომ „ერობა, საყოველთაო არჩევნებზე აგებული, ეს მკვიდრი საძირკველია დემოკრატიზმის.“[51] არსენიძე მოითხოვდა, რომ *ადგილობრივი დაწესებულებები, გუბერნიის, მაზრის, საბოქაულოს, და სხვა, რომელნიც მართვა-გამგეობის ორგანოებად ითვლებიან, და მთავრობის განკარგულებით ცხოვრებაში გატარება აქვთ დაკისრებული, ხალხისგან არჩეული და მისი ნდობით აღჭურვილი იყოს ისე როგორც ცენტრალური დაწესებულებები.*[52] ამიტომ ხალხთან, თავის ამრჩევლებთან, მუდმივი და განუწყვეტელი კავშირი, რაც შეიძლება მჭიდროთ დაახლოვება მასთან და ამ გზით ხალხის შეკავშირება თემის გარშემო ყველა სათემო თუ სახელმწიფო საქმეებში ეს თემის უპირველეს მიზანს უნდა შეადგენდეს.[53] *ასეთ პირობებში მოხელეები თავის ხალხზე იქნებიან დამოკიდებული და მასზე ბატონობის მაგიერ მის ნამდვილ მსახურად გადაიქცევიან. აი ამ გზით განხორციელდება მთელ სახელმწიფოში ხალხის თვითმპყრობელობა.*[54] *შესაბამისად, იმ ეპოქაში, ყველაფერი გაკეთდა იმისთვის, რომ პირველ ქართულ კონსტიტუციაში მკაფიოდ განსაზღვრულიყო ადილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების სამართლებრივი საფუძველი.*

დამაბრკოლებლად განიხილებოდა შემორჩენილი, ამიერკავკასიის საერობო დებულება, რომელიც საფუძვლად დაედო სამაზრო და სათემო ერობათა არჩევნებს, რომლის ძალითაც, სამაზრო ერობის კონსტიტუცია და მის ხმოსანთა არჩევნები ხდებოდა წვრილ ერთეულებისგან დამოუკიდებლად. მხოლოდ საგუბერნიო ერობა ითვლებოდა გამაერთიანებელ ორგანოდ, რომელშიაც უნდა არჩეულიყო ხმოსნები სამაზრო ერობის ხმოსანთა ყრილობის შემადგენლობისგან. გამოიკვეთა მოსაზრება, რომ ასეთი მდგომარეობა უნდა მოისპოს, სამაზრო ერობის ყრილობა უნდა შედგეს წვრილი

[51] ერთობა, N158, 25.07.1918.

[52] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბილისი, 2016, 61.

[53] ღლონტი ვ., თემის მნიშვნელობა-დანიშნულებაზე, გაზეთი „ერობა“,N11-12, 1920, 22.

[54] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბილისი, 2016, 62.

ერთეულების ხმოსნებისგან. მათი არჩევნები კი შეიძლება მოხდეს პირდაპირ ხალხისაგან და არაპირდაპირ თემთა საბჭოსაგან მცხოვრებთა რიცხვის პროპორციონალური წინხდომილობის თანახმად. „მხოლოდ ასეთი პირობების დაცვით შესაძლებელია დამყარდეს სამაზრო ერობასა და წვრილ ერთეულთა შორის ის ორგანული კავშირი, რომელიც აუცილებელია ორთავე ამ დაწესებულების ნაყოფიერი მუშაობისთვის.“[55] არჩევითობა ქვედა დონეზეც კი, მკვეთრად მიანიშნებდა დემოკრატიული თვითმმართველობის სურვილზე და განაპირობებდა მოსახლეობის ნების შესაბამისად ფორმირებული წარმომადგენლობითი ორგანოების რეალობას.

დ. ხალხის ჩართულობის მნიშვნელობა

ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორი, რომელზეც პირველი რეს-პუბლიკის მოაზროვნეები მიანიშნებდნენ ეფექტური ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფისთვის, იყო მოსახლეობის ჩართულობა ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში. ჯერ კიდევ ილია ამბობდა: თვითმმართველობის დედააზრი იგია, რომ ადგილობრივი საქმენი თვით ადგილობრივ მცხოვრებთაგან განიგებოდეს. ისტორია ამტკიცებს, რომ თვითმმართველობა უკეთესი წამალია ხალხის ყოველგვარი საჭიროებისა, საცა უნდა დარგათ იგი, ყველგან ხეირობს, ინგლისშიც, საცა დიდკაცობა ყოვლის წყობის საფუძველია, ამერიკაშიც, საცა განუსაზღვრელი თანასწორობა სახელმწიფოს ქვაკუთხედია, იქაც, საცა იმისთანა პატარა ქვეყანაა, როგორიც შვეიცარიაა.[56] 1918-1921 წლებშიც გაისმოდა მოწოდება, რომ დემოკრატიულ სახელმწიფოში ამოძრავებული უნდა იყოს დიდიც და პატარაც, შეძლებულიც და შეუძლებელიც, ნასწავლიც და უსწავლელიც. თითეული პიროვნება უნდა გრძნობდეს, რომ ის საზოგადო საქმეშია ჩართული, სხვასთან

[55] ღლონტი ვ., ჩვენი ერობის საფეხურები და კომპეტენცია, ერობა და ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა მუნიციპალური კითხვების შესახებ, N1-2, 1919, 7.

[56] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეხუთე, გაზეთი „ივერია“, 1877-1881.

ერთად საქმობს, ასრულებს თავის დანიშნულებას და მონაწილეობას იღებს საერთო პასუხისმგებლობაში.[57] **ი**გივე მოსაზრება აქტიურადაა გაზიარებული პირველი რესპუბლიკის სხვა მოქალაქეების მიერ. „თვით ხალხი უნდა გახდეს ფაქტიური მოქმედი პირი საერობო მუშაობისა. ეს იმისთვისაც არის საჭირო, რომ თვით ერობას არ დაეკარგოს ნდობა ხალხის თვალში. თუ მარტო ინტელიგენცია იქნა ხელმძღვანელი საერობო მუშაობისა და მასა კი ამისი მაყურებელი და მაცქერალი, ცხადია იგი თავის და თავად ნელ-ნელა გულს აუცრუებს ერობას და დაკარგავს მისდამი პატივის ცემას“[58] წერდა ნარი. ის მოუწოდებდა რაც შეიძლება ხშირად უფასო საუბრების გამართვისკენ ერობის მიზნებსა და დანიშნულებებზე, რომლის ფარგლებშიც ხალხისთვის გასაგები ენით მოხდებოდა მისი სიკეთეების განმარტება. ასეთი აქტივობა მიმართული იყო მოსახლეობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის შესისხლხორცების ხელშეწყობისკენ.

ე. ხედვები საკანონმდებლო რეგულირებაზე

პირველი რესპუბლიკის მოაზროვნეები ადგილობრივი თვითმმართველობის აღიარების და ეფექტური რეალიზაციის აუცილებელ პირობად სრულფასოვანი სამართლებრივი ბაზის შექმნას განიხილავდნენ, რომლის ფარგლებშიც უნდა მომხდარიყო მუნიციპალური ინსტიტუტის თითოეული კომპონენტის მყარ სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევა.

ვ. კონსტიტუციური მოწესრიგების მნიშვნელობა

პირველ რიგში, ადგილობრივი თვითმმართველობის გარანტირებისთვის, მისი სტატუსის მოწესრიგებას სავალდებულოდ განიხილავდნენ კონსტიტუციის ფარგლებში. უფრო მეტიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი უფლების აღიარების

[57] ერობა და სოფელი, „ერთობა“, N88, 21.04.1920.
[58] ნარი, ერობის მუშაობა, გაზეთი „ერობა“, N10, 1920, 8.

პარალელურ პროცესად „კონსტიტუციური სიმტკიცის“ საჭიროებას ხედავდნენ.[59] ასეთი ხედვა, ბუნებრივი იყო, რადგან გაცნობიერებული ჰქონდათ „ძალაუფლების იდეოლოგია“, რომ იგი ყოველთვის მიისწრაფის გაფართოებისკენ და ამიტომაც, თუ ცენტრალურ ორგანოთა უფლება არ იქნა მათი კონსტიტუციით განსაზღვრული, უეჭველია, რომ უკანასკნელები შეასუსტებენ ადგილობრივ ორგანოთა მოღვაწეობას.[60] დასაფასებელია, რომ, იმთავითვე, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის კონსტიტუციური ჩარჩოს მორგება, ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევისგან დაცვის მნიშვნელოვან ბერკეტად გამოცხადდა.

ზ. მიმდინარე კანონმდებლობა

მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა სრულფასოვანი სამართალშემოქმედება მუნიციპალური ინსტიტუტის კანონისმიერ ჩარჩოში მოსაქცევად. „მცოდნე კაცები“ მიიჩნევდნენ, რომ კანონმდებლობის რეფორმირება მნიშვნელოვანი და გარდაუვალი იყო. მოცემულობა, რომ ერობა ცდილობდა რამდენადაც შესაძლებელი იყო დაყრდნობოდა არსებულ კანონმდებულებას და სურდა იქ გამოენახა უფლებრივი საწინდარი, თავისი ვინაობის და რაობის გადასარჩენად, თავისი მოღვაწეობის ნათელსაყოფელად, ვეღარ პასუხობდა ახალ გამოწვევებს. მათი აზრით, არსებული კანონის მითითებული მიზნისთვის გამოყენება, დროებითი დებულებით ამგვარი სარგებლობა, მეტისმეტად ხელოვნურ პირობებში წარმოებდა, მრავალ უფლებრივ სიყალბეს და გაუგებრობას ჰქმნიდა და რაც მთავარია, სრულიად ვერ აკმაყოფილებდა გაერთიანებული მმართველობის და თვითმმართველობის გარდაუვალ მოთხოვნილებას.[61] უფრო მეტიც, შეიმჩნეოდა კოდიფიცირებული დოკუმენტი-

[59] ელიანი ნ., დემოკრატია და თვითმმართველობა, გაზეთი „ერობა“,N5, 1920, 12.

[60] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 147.

[61] საქარელი ნ., ფიქრები საერობო თვითმმართველობაზე (2), გაზეთი „ერობა“,N10, 1920, 12.

სადმი ერთგვარი სიმპათია, რომელშიც, ორდონიანი თვითმმართველობის პირობებში, თავი უნდა მოეყარა ყველა მარეგულირებელ ნორმას სისტემურად. საქარელი, რომელიც საერობო თვითმმართველობებს იკვლევდა, ხაზს უსვამდა, რომ უნდა შემუშავებულიყო და განხილულიყო არა ცალ-ცალკე პროექტები სხვა და სხვა საერობო ერთეულებისა, არამედ ერთი სრული კანონ-პროექტი, ერთი მთლიანი საერობო დებულება, შემცველი და გამრკვეველი ერობის ორივე საფეხურის უფლებრივი მდგომარეობისა.[62] დასაფასებელია, პირველი რესპუბლიკის მოაზროვნეების დამოკიდებულება კოდიფიცირებული, ეფექტური, ადეკვატური კანონმდებლობის აუცილებლობასთან მიმართებით, რომელიც მიმართული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვან განხორციელებაზე.

6. შეხედულებები სახელმწიფო და თვითმმართველობის ინტერესთა კავშირსა და მიჯნაზე

ზოგადად, მუნიციპალურ სამართალში ერთ-ერთი საკვანძო საკითხი სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ინტერესების გამიჯვნაა, ისე, რომ არც ერთი არ „დაზარალდეს“. გასაკვირი არაა, რომ ეს პრობლემა სიღრმისეული განხილვის საგანი გახდა პირველი რესპუბლიკის დროსაც. გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ „კომპეტენციის დანაწილება მეტისმეტად რთულ და ძნელ საკითხს წარმოადგენს. უეჭველია, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში დამოკიდებულება ორგანოთა შორის ეწყობა ბრძანებლობით, რომელიც გამომდინარეობს მხოლოდ და მხოლოდ ცენტრისგან. ეს ხდება საჭირო იმ შემთხვევაში, როცა სახელმწიფოებრივი ინტერესები მოითხოვენ მთელი სახელმწიფო ტერიტორიის სივრცეზე დამყარებულ იქნეს ერთიანი მოღვაწეობა და შეიქმნას საერთო პირობები სახელმწიფოს ეკონომიკური და პოლიტიკური ძლიერების

[62] იქვე, 13.

განვითარებისთვის."[63] როგორც ჩანს, სრულიად ლოგიკურად, მიიჩნევდნენ, რომ როგორი მნიშვნელოვანიც არ უნდა ყოფილიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტი დემოკრატიული სახელმწიფოს მიზნებისთვის, უპირატესად სახელმწიფო სუვერენიტეტი რჩება. აღნიშნული წითელ ზოლად მიყვება 1918-1921 წლებში განვითარებულ მსჯელობებს.

ა. გამიჯვნა სახელმწიფო ხელსუფლებისგან

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელიც მსჯელობის საგანი გახდა პირველი რესპუბლიკის პერიოდში და გამორჩეულად დასაფასებელია, სახელმწიფო ხელისუფლების მკაცრი გამიჯვნაა ადგილობრივი თვითმმართველობისგან. გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ ერობა „ცხოვრების კანონიერი შვილი" იყო, არა მხოლოდ სოციალური, პოლიტიკური, ზნეობრივი, თვით ეკონომიური ცხოვრების მიერ წამოყენებული... და თუ პოლიტიკის სფეროში შევიდოდა დაკარგავდა თავის ნამდვილ მნიშვნელობას. ეს განასხვავებდა პოლიტიკური თვითმმართველობიდან ადმინისტრაციული თვითმმართველობას.[64] თვითმმართველ ორგანოებსა და ცენტრს შორის კომპეტენციის სავსებით განსაზღვრას მნიშვნელოვან საკითხად განიხილავდნენ, რადგან თვლიდნენ, რომ „მისი გადადება ერთგვარადვე ვნებს, როგორც ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, ისე ცენტრსაც, განუსაზღვრელობა კომპეტენციისა ძალიან ხშირათ ბადებს გაუგებრობას, გაუგებრობას კი შედეგად ყოველ მიზეზის გარეშე ზიანი მხოლოდ და მხოლოდ დემოკრატიისთვის მოაქვს."[65] მსგავსი შეფასებები ბუნებრივია, სხვაგვარად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ჭეშმარიტი შინაარსის გაგება წარმოუდგენელიც იყო.

---

[63] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 140-141.

[64] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 10.

[65] ნარი, ერობის მუშაობა, გაზეთი „ერობა", N8, 1920, 17.

მოაზროვნეების აზრით, ცენტრალურ მთავრობას თავისი მოვალეობები უნდა შეესრულებინა, ადგილობრივს თავისი. მათი ფუნქციები, საკეთებელი საქმეები, მოვალეობები კანონით უნდა ყოფილიყო მკაცრად განსაზღვრული.[66] *საკანონმდებლო დონეზე თუ ესეებსა და სტატიებში „მცოდნე კაცები" მკაფიოდ მიანიშნებდნენ იმაზე, რომ მთავრობის ზეგავლენას შეეძლო თვითმმართველობის დემოკრატიული მოღვაწეობისთვის „ფრთა შეეკვეცა" და „აკრძალვა დაედო", რაც შესაბამისი პირობების არსებობისას, გამართლებული იქნებოდა.*

მარგველაშვილის მოსაზრებით, თვითმმართველობათა მიზნები ისეთის ხასიათის არიან, რომ ადვილად ისაზღვრება ადგილობრივად, როგორც საგნობრივი, ისე ეკონომიკურ საშუალებათა თვალსაზრისით. ყოველ კერძო შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს მიჩნეულ ხალხის ადათს, საჯარო უფლებას, კულტურის სიმაღლეს, თვითმმართველობათა ორგანიზაციას და ხალხის თვითმმართველობისთვის მომზადებას.[67] თვითმმართველობის მიზნები, საშუალებანი და ვალდებულებანი ვიწროთ შემოფარგლულია, როგორც საგნობრივათ, ისეა ადგილობრივათ. კიდევ მეტი, უმთავრესი დარგები თვითმმართველობათა მოღვაწეობისა ექვემდებარება სახელმწიფოს ზედამხედველობას.[68]

სფეროთა გამიჯვნაში მეტ სირთულეს ხედავდა ნანეიშვილი, რომელსაც მიაჩნდა, რომ სფეროების განაწილებას მეტისმეტად პრობლემატური ხასიათი აქვს, რადგან თვით იმ საზღვრებს, რომლებიც სახელმწიფო ორანოებთა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის გაგვყავს არამც თუ მუდმივი ხასიათი აქვთ, არამედ ეს საზღვრები, ყოველ განსაზღვრულ მომენტში არ წარმოადგენს დემარკაციონულ ხაზს. ამ საკითხების გამორკვევის შემდეგ უნდა იქნეს ნაჩვენები, თუ რამდენად არიან ადგილობრივი ორგანოები

---

[66] არსენიძე რ., დემოკრატიული რესპუბლიკა, ქართული კონსტიტუციონალიზმის ქრონიკები, თბილისი, 2016, 62.

[67] მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, N7-8, 1919, 4.

[68] იქვე, 3.

მოწოდებული სახელმწიფო მიზნების განსახორციელებლად.[69] მიუხედავად იმისა, რომ მათი აზრით თვითმმართველობის მოვალეობანი და მათი სამოქმედო გეგმა ბუნებრივად შემოფარგლული იყო ადგილობრივი ცხოვრების განსაკუთრებული პირობებით, მაინც რთული იყო განსაზღვრული ხაზის გავლება სახელმწიფოსა და თვითმმართველობათა საკითხებს შორის.

უნდა აღინიშნოს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში, გვხვდება დამოკიდებულება, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ცალსახა უპირატესობაზე მიანიშნებს. საინტერესო მინიშნებას აკეთებს მარგველაშვილი. ის განმარტავს, რომ სახელმწიფო თავის ნებისყოფასა, გადაწყვეტილებასა და მოქმედებაში სრულად დამოუკიდებელია რაიმე მასზე მაღალ ერთეულისგან... თვითმმართველობა კი წარმოადგენს ერთ-ერთ ხელის მომწყობ დამხმარე ორგანოს სახელმწიფოსათვის. მართალია, თვითმმართველობას აქვს იძულებითი ძალა თავის წევრებზე, ყველაზე ვინც მის სათვითმართველო ფარგლებში ბინადრობს, მაგრამ ეს ძალა მას ეკუთვნის უფლებრივად სახელმწიფოს მიერ. ნანეიშვილი ხაზს უსვამდა, რომ ადგილობრივ ორგანოთა კომპეტენცია არამც და არამც არ უნდა იყოს იმდენად გაფართოებული, რომ ეკარგებოდეს მნიშვნელობა სხვა სახელმწიფოებრივ დაწესებულებებს, რადგან სწორი, რაციონალური სახელმწიფო მმართველობა შესაძლოა მხოლოდ სხვადასხვა რიგის ორგანოთა შორის შრომის განაწილებით.[70] შეჯამებისთვის შეიძლება ვთქვათ, რომ, როგორც წესი, ავტორები ძირითადად მიანიშნებდნენ სახელმწიფო ინტერესის უპირატესობაზე, რაც უცნაური არაა.

ბ. უფლებამოსილებათა კლასიფიკაცია

უდავოდ თვალსაჩინოა მსჯელობა, რომელიც მიმართულია მუნიციპალური უფლებამოსილებების გამიჯვნისკენ. გახსენებად ღირს ილია ჭავჭავაძის დამოკიდებულება ადგილობრივი სტრუქ-

[69] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 141.
[70] იქვე, 157.

ტურების ფუნქციების მოცულობისადმი. ის წერდა, რომ თვითმმართველობის დადგენისათვის ყველაზე ძნელი იმ ზომის პოვნაა, რომლითაც საერთო სახელმწიფო საჭიროების საქმენი მიეზომება ხოლმე სახელმწიფოს მთავრობასა, და საზოგადოებრივი კი – ადგილობრივ საზოგადოებასა. ამ ორთა შუა ნამდვილის საზღვრის პოვნაც ძნელია, იმიტომ-რომ თვით ბუნებითად ამ ორივე საჭიროების ძაფები ერთი-ერთმანეთში ჩართულ და გადაბმულ არიან, თუ ყოველისფერში არა, ბევრში მაინცა... ღირსება და სიკეთე შინაგანის მმართველობისა ჯერ იმაზედ არის დამოკიდებული, რომ განაწილებულია თუ არა სახელმწიფოსა და საზოგადოებას შორის მათდამი კუთვნილთა საქმეთა გამგეობა, და თუ განაწილებულია-როგორ და რამოდენის სიმართლით არის ეგ მომხდარი...[71] იგი ასევე მკაფიოდ მიანიშნებს, რომ რაც სახელმწიფოს საერთოს ვითარებას არ შეადგენს, იგი თვითმმართველობის უცილო კუთვნილებაა. თვითმმართველობა თავის ადგილას ყოველის შინაურის საქმის გამგებელია და მეოხე; ყოველივე საერთო სახელმწიფო ხარჯის და სამსახურის ადგილობრივთა მცხოვრებთა შორის განმაწილებელია, ადგილობრივის საზოგადოების რიგისა და წესის დამწყობია, მისის ზნეობის, პატივის, ქონების, განათლების და ერთობ კეთილდღეობის მზრუნველია. ყოველივე ამის მომქმედია იმოდენად, რამოდენადაც ყოველივე ეს მის სამმართველოს წრეში მცხოვრებთა განკერძოებით შეეხება და არ ეწინააღმდეგება საერთო სახელმწიფო კანონსა და განკარგულებასა...[72] დიახ, ერთგვარ გამოწვევას წარმოადგენდა ზღვარის გავლება სახელმწიფოს და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების ფართო სპექტრში და მათი მიკუთვნების საკითხის ჯეროვნად გადაწყვეტა.

ნანეიშვილის მოსაზრებებში ერთმნიშვნელოვნად იკითხება უფლებამოსილებათა მისეული კლასიფიკაცია. იგი მიანიშნებს, რომ „ახალ ადგილობრივ დაწესებულებების შემოღებასთან ერთად, ჩვენ უნდა შევეხოთ მათ მატერიალურ კომპეტენციას. ე.ი. დავასახელოთ ისეთი სახელმწიფო მოღვაწეობის სფეროები, რაც განსა-

[71] ჭავჭავაძე ი., ქება თვითმმართველობისა, ცხოვრება და კანონი, წერილი მეოთხე, გაზეთი „ივერია“, 1877-1881.
[72] იქვე.

კუთრებულად მინიჭებული აქვთ ცენტრალურ დაწესებულებებს. ამის შემდეგ უნდა აღვნიშნოთ ისეთი სფეროები, სადაც ვითარდება ან შეიძლება განვითარდეს მეტოქეობა ცენტრალურ დაწესებულებებს და ადგილობრივ ორგანოთა შორის; და ბოლოს, ისეთი სფეროები, რომელნიც სავსებით უნდა იქნან მინდობილი ადგილობრივ ორგანოებზე."[73] ანუ, ფაქტობრივად მიანიშნებს უფლებამოსილებებზე, რომელსაც სახელმწიფო „იტოვებს თავის ხელში", ასევე ერთობლივ და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებზე. ამასთან, იგი კონკრეტული მაგალითების საფუძველზე განიხილავს გამიჯვნის კრიტერიუმებს.

გ. არჩევანი „ორდონიანობის" სასარგებლოდ

როდესაც საუბარია პირველი რესპუბლიკის პერიოდში სრულფასოვანი ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრების მცდელობაზე, გვერდს ვერ ავუვლით დებატებს, რომელიც ერთდონიან და ორდონიან თვითმმართველობას შორის არჩევანს უკავშირდებოდა. იყო მოსაზრებები, რომლებიც ერთდონიან თვითმმართველობის არჩევანზე იყო მიმართული. მაგალითად, ნანეიშვილი, ერთგვარად, „რთული" თვითმმართველობის წინააღმდეგი იყო და თვლიდა, რომ „თუ მივიღებთ მხედველობაში, თუ როგორი მცირეა საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორია და როგორი ერთფეროვანია პერიფერიისა და ცენტრის მცხოვრებნი, როგორც კულტურული, ისე პოლიტიკური მისწრაფებებით, ზოგიერთი მცირე შემთხვევების გამოკლებით, არ არის არაფერი საჭიროება, რომ შევინარჩუნოთ ისეთი დაწესებულებანი, რომელნიც გაიჩხირება მაზრის ერობებსა და ცენტრალურ დაწესებულებათა შორის.[74] მას მიაჩნდა, რომ მმართველობა უნდა ყოფილიყო მარტივი და უბრალო და ამისათვის უნდა გაეუქმებინათ საგუბერნიო დასწსებულებანი, რომელთაც შუამავლის ადგილი უჭირავს ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოთა შორის და მათი შენახვა იწვევდა ზედმეტ

[73] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 140.
[74] იქვე, 143.

სახელმწიფოს ხარჯებს. ორდონიანობა ვრცელი ტერიტორიის მქონე სახელმწიფოებისთვის იყო მისაღები.[75]

განსხვავებული მოსაზრება ჰქონდა გერსამიას, რომელიც პრაგმატულად ხედავდა თვითმმართველობის ორი დონის არსებობას. ის სვამდა კითხვას და პასუხობდა: „მსხვილი საერობო ერთეულები-სამაზრო ერობები რისი ღა მაქნისი არიან? იმათაც ხომ ისეთივე ფუნქციები ახასიათებთ? მართალია იმათაც უმთავრესად ესა და სხვა ასეთი ფუნქციები ახასიათებთ, მაგრამ უფრო დიდი, საერთო მასშტაბით. ამას გარდა, სამაზრო ერობებს უმთავრესად დაკისრებული აქვთ საერთო ხელმძღვანელობა სასოფლო საქმეებისა მაზრაში და ერთნაირის მზრუნველობით გაუმჯობესება სასოფლო ცხოვრებისა.“[76]

იგი ერთ საინტერესო არგუმენტსაც განიხილავდა საკუთარი პოზიციის დამაჯერებლობისთვის. კერძოდ, ის წერდა, რომ დემოკრატიულ რესპუბლიკაში წვრილი საერობო ერთეულების არსებობა მეორე მხრივაც არის აუცილებელი. წვრილი ერთეულების არსებობით ხალხი თვითონ უახლოვდება სახელმწიფო მმართველობის საქმეს და თვითონ ხდება აქტიური სახელმწიფო მოღვაწე, სახელმწიფოს მმართველი.[77] მან ასევე ჩამოაყალიბა ძალზე საინტერესო ორდონიანი თვითმმართველობის საკუთარი თეორიული მოდელი, თანაბარუფლებიანი თვითმმართველი ქალაქების პრინციპით.

ხაზგასასმელია, რომ, გამონაკლის შემთხვევაში, მსჯელობა მესამე დონეზეც მიმდინარეობდა, რაც ნეგატიურად შეაფასა ღლონტმა, რომელმაც ხაზი გაუსვა: „ჩვენს პატარა საქართველოს ტერიტორიის სიმცირის გამო სრულებიდ არ ესაჭიროებოდა ერობის მესამე საფეხური და ამიტომ რესპუბლიკის პარლამენტმა სრულებით სამართლიანად უარი თქვა საგუბერნიო ერობაზე და მისი ვალ-

[75] იქვე, 141.
[76] გერსამია სერ., საერობო წვრილი ერთეულები, ანუ თემები, გაზეთი „ერობა“, N1–2, 1921, 20.
[77] იქვე, 21.

დებულებანი გაუნაწილა ცენტრსა და სამაზრო ერობას. დასტოვა ორი საფეხური: სამაზრო ერობა და წვრილი ერთეულები.“[78]

ორდონიან თვითმმართველობის რეალობაზე ერთგვარი პასუხი ნოე ჟორდანიამ გასცა: „ჩვენ პირველად დავაარსეთ სამაზრო ერობები, შემდეგ კი შეუდექით თემების შექმნას. ასეთი პოლიტიკა აუცილებლობით იყო ნაკარნახევი: ჩვეულებრივად ჯერ უნდა მომხდარიყო თემების მოწყობა. თემები – ეს ის ორგანოებია, რომლებიც ყველაზე უფრო ახლოს დგანან ხალხთან და რომელზედაც ემყარება სახელმწიფო; ამიტომ მეტი სახელმწიფოებრივი უფლებები იმათ უნდა ეკუთვნოდეთ. მთავრობის საუმჯობესო დასაყრდენი ორგანო თემებია. ჩვენც განზრახვა გვაქვს, გავაფართოვოთ თემების უფლება და უკანასკნელი სათანადო იურიდიულ ნორმაში ჩამოვასხათ. მთავრობას არ ეშინია ხალხის გაძლიერების, ამიტომ იგი ცდილობს, გააძლიეროს თემები და შემდეგ შეაკავშიროს ისინი ძლიერ ერობათა ცენტრში...“[79] იმ პერიოდისთვის, ორდონიანობაზე არჩევანი დამაჯერებლად გამოიყურებოდა.

ცალკე განიხილებოდა უფლებამოსილებათა გადანაწილების საკითხი თვითმმართველობის დონეებს შორის. თვლიდნენ, რომ წვრილი ერთეულების დანიშნულება და მნიშვნელობა, მათ შორის, უნდა გამოხატულიყო ამ თვითმმართველი ერთეულის შესაფერისი კომპეტენციით აღჭურვაში, თავის ტერიტორიაზე. მას უნდა ჰქონოდა სრული უფლება თავად მოეწყო და განეხორციელებინა ადგილობრივი საქმეები. თემთა გამაერთიანებელ ორგანოს-მაზრას უნდა ჰქონოდა ხელმძღვანელის და კონტროლის უფლება.[80] დონეებს შორის უფლებამოსილებათა გამიჯვნაზე, მით უფრო ქვედა დონის

[78] ღლონტი ვ., ჩვენი ერობის საფეხურები და კომპეტენცია, ერობა და ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა მუნიციპალური კითხვების შესახებ, N1-2, 1919, 7.

[79] ჟორდანია ნ., მთავრობის საშინაო და საგარეო პოლიტიკა, მოხსენება თფილისის სოციალ-დემოკრატიულ ორგანიზაციათა კონფერენციაზე, 09.12.1919.

[80] ღლონტი ვ., ჩვენი ერობის საფეხურები და კომპეტენცია, ერობა და ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა მუნიციპალური კითხვების შესახებ, N1-2, 1919, 9.

შესაბამისი ფუნქციებით აღჭურვაზე, აქცენტი ლოგიკური იყო ეფექტური თვითმმართველობის ფუნქციონირებისთვის.

7. ზედამხედველობა თვითმმართველობაზე

აღსანიშნავია, რომ დამოუკიდებელი საქართველოს პირობებში განხილვის საგანი იყო ადგილობრივ თვითმმართველობაზე ზედამხედველობის მექანიზმი, რომელთა ფარგლებთან დაკავშირებითაც ფართო დისკუსიები იყო გაჩაღებული. ამ მხრივ, გამორჩეული იყო მარგველაშვილი. ის ხაზს უსვამდა, რომ თვითმმართველობათა მოქმედებაზე ზედამხედველობის, კონტროლის უფლება უკვე de natura ეკუთვნის სახელმწიფოს... რადგან დამაზარალებელი, გამფლანგველი მოქმედება, რომელიმე სათვითმმართველო ერთეულისა ან მისი რომელიმე ორგანოსი ძალზე დააზარალებდა თვით სახელმწიფოს. იგივე ავტორმა, გამოყო ფინასური სფერო, სადაც სახელმწიფოს ჩარევა იყო გამართლებული. კერძოდ, პირველი, თვითმმართველობის მიერ მიღებულ ფინანსური ზომების შესაძლო საფრთხის გამო,[81] და მეორე, თვითმმართველობების ისეთი ფინანსური ოპერაციების გათვალისწინებით, რომელთაც შესაძლოა მცხოვრებთა თუ თვითმმართველობის გაღარიბება მოჰყოლოდა.[82] ასევე, როგორც მარგველაშვილი ამბობდა, სახელმწიფოს თადარიგი უნდა დაეჭირა თვითმმართველობათა მიმართ, პოლიტიკურის მიზნით, რომ საყოველთაოდ მოქალაქეობრივი წესრიგი და მშვიდობიანობა ნაძალადევად არ დარღვეულიყო რაიმე ბოროტი განზრახვით.[83] იგივე პოზიციას იზიარებდნენ რიგი ავტორები და, ცალკეულ შემთხვევებში, სახელმწი-

[81] მაგალითად, თვითმმართველობის სრული თავისუფლების შემთხვევაში რისკი გადასახადების გაწერის დროს.

[82] მაგალითად, საკუთრების გაყიდვა, დიდი ვალების აღება, ანგარიშების უსწოროთ გაძღოლა და სხვა.

[83] მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, N7-8, 1919, 4.

ფოს ზედამხედველობას ადგილობრივ თვითმმართველობაზე საჭიროდ და გონივრულად მიიჩნევდნენ.

ა. კონტროლი „კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე“

მიუხედავად „მცოდნე კაცების“ მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხის აღიარებისა, ბუნებრივია, ისინი, იმ პერიოდშივე განიხილავდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან თანამშრომლობის აუცილებლობას და მოცულობას.

ადგილობრივი თვითმმართველობით აღტაცების ფონზე, მთელ რიგ ავტორებს გაცნობიერებული ჰქონდათ, რომ ადგილობრივი ორგანოების უფლებები არ უნდა ყოფილიყო ისეთი ფართო, რომ მათ თავისი მოღვაწეობით შეძლებოდათ „მთელი სახელმწიფოს მოღვაწეობის შეფერხება და დარღვევა რაციონალურ პოლიტიკაზე დამყარებული სახელმწიფოებრივი წესრიგისა.“ ამ თვალსაზრისით, როგორც ნანეიშვილი მიანიშნებს, იბრძოდა ორი მიმართულება. ერთნი უშვებდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე კონტროლს, როგორც „კანონიერების“, ისე „მიზაშეწონილობის“ კრიტერიუმით, მეორენი სადავოდ მიიჩნევდნენ ამ უკანასკნელის გამოყენებას.

პირველი მიმართულების მიმდევარნი ამტკიცებდნენ, რომ სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარეობს ცენტრალური ორგანოებისთვის მინიჭებული შესაძლებლობა, თვალყური ადევნონ ადგილობრივი ორგანოების მოღვაწეობას არა მარტო კანონიერების მხრივ, არამედ ჰქონდეთ უფლებაზე დამყარებული საშუალება ადგილობრივ ორგანოთა მოღვაწეობის შეფასებაში იხელმძღვანელონ „მიზანშეწონილობის კრიტერიუმით.“[84] თუ ადგილობრივი ორგანოები თავისი მოღვაწეობით სახელმწიფოს წესრიგს ემუქრებიან, ცენტრალურ ორგანოებს ყოველთვის შეუძლიათ კანონიერი საშუალებით ალაგმონ ასეთი ადგილობრივი ორგანოს

[84] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 145.

თვითნებიერება.[85] ფაქტობრივად, განსხვავებული მოსაზრებები არ იკვეთება „კანონიერების'' კრიტერიუმთან მიმართებით. მოაზროვნეების აზრით, ამ გზით, თვითმმართველობის ორგანოთა იმუნიტეტის დარღვევა არ ხდება, რადგან ნებისმიერ დემოკრატიულ ქვეყანაში თითოეული საჯარო დაწესებულების საქმიანობა ეყრდნობა კანონს. შესაბამისად, ადგილობრივი ორგანოს საქმიანობაზე ცენტრალური ორგანოს მხრიდან კანონის შესაბამისად მოქმედებაზე თვალყურის დევნება გამართლებულად მიაჩნდათ.

მეორე მიმართულების წარმომადგენლები განიხილავდნენ „მიზანშეწონილობის" შინაარსიდან გამომდინარე რისკებს. ნანეიშვილი თვლიდა, რომ ის მეტისმეტად რთული და მასთან ერთად არამუდმივი შინაარსის მატარებელი ცნებაა, რადგან დამოუკიდებელია მრავალ ცვალებად სახელმწიფოში მოთავსებულ სოციალურ-ფსიქიური ძალებისგან და თუ ჩვენ ცენტრალური ორგანოები აღვჭურეთ ისეთი უფლებით, რომ მათ ექნებათ საშუალება ადგილობრივ ორგანოთა მოღვაწეობას თვალყური ადევნონ არა მარტო კანონიერების მხრივ, არამედ მათ შეფასებაში იხელმძღვანელონ სარგებლობის კრიტერიუმით, ადგილობრივი ორგანოები ვერ შექმნიან მტკიცე ორგანიზაციას და თავის მოღვაწეობას ვერ აწარმოებენ ისე, როგორც ამას აუცილებლობა მოითხოვს.[86] შესაბამისად, რიგი ავტორები სიფრთხილით ეკიდებოდნენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნამდვილი შინაარსის შეზღუდვისკენ მიმართულ ცენტრალური ხელისუფლების ნებისმიერ შესაძლებლობას და საკანონმდებლო დონეზე ფუნქციების მკაცრი გამიჯვნის მოთხოვნით ცდილობდნენ შესაძლო რისკების დაძლევას.

ბ. სასამართლო კონტროლი

საამაყოა, დამოუკიდებელი საქართველოს „მცოდნე კაცების" მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის შესაძლებლობის დაშვება და შესაბამისი მსჯე-

[85] იქვე, 146.
[86] იქვე, 147.

ლობები. ზოგადად, პრიოროტეტულად იყო მიჩნეული მიუკერძოებელი სასამართლო, რომელსაც, იმავდროულად ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონიერი საქმიანობის და დამოუკიდებლობის გარანტორის მისია ჰქონდა დაკისრებული. რამდენადაც, კომპეტენციების ან ფუნქციების შერევის ნიადაგზე შესაძლო იყო მომხდარიყო კონფლიქტი ადგილობრივ და ცენტრალურ ორგანოს შორის, უნდა არსებულიყო ისეთი დაწესებულება, რომელსაც შეეძლებოდა აღედგინა ამ ორგანოების მიერ დარღვეული უფლება.[87] თვლიდნენ, რომ ერთადერთი დაწესებულება, რომელსაც ეკუთვნის გადამწყვეტი სიტყვა ადგილობრივი ორგანოს დადგენილების შესახებ, სასამართლოა.[88] უკანასკნელი სიტყვა, გადამჭრელი სიტყვა ყოველი მომხდარი კონფლიქტის და ერობის შესახებ, ბოლოს და ბოლოს ეკუთვნოდა სასამართლოს, ცენტრალური დაწესებულების ორგანოთ კონტროლი უკანასკნელ სტადიაში სასამართლოს კონტროლად იქცევა.[89] დიახ, სასამართლო იყო ბოლო ინსტანცია, რომელიც აღმოფხვრიდა კონფლიქტს და უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობის შეუფერხებელ განხორციელებას.

8. თვითმმართველობათა გაერთიანებები

უაღრესად საინტერესოა, ჯერ კიდევ იმ ეპოქაში, 1918-1921 წლების საქართველოს მოაზროვნეების ხედვა თვითმმართველი ერთეულების გაერთიანების შესაძლებლობის შესახებ, ადგილობრივი ინტერესების უკეთ უზრუნველყოფის მიზნით. ნანეიშვილს მიაჩნდა: „სწორედ იმისთვის, რომ ადგილობრივი ორგანოები უფლების სუბიექტები არიან, მათ შეუძლიათ, როცა საჭიროდ დაინახავენ შეჰკრან კავშირი და მოწყონ ყრილობანი იმ საკითხების

[87] იქვე, 152.

[88] მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, N7-8, 1919, 3.

[89] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 151.

გადასაწყვეტად, რომელიც მათ კომპეტენციაში შედის და, აგრეთვე, გამოყონ დაწესებულებანი, რომელსაც მიანდობენ ზოგიერთი ფუნქციების შესრულებას.“[90] ცალკეულ ავტორთა შეხედულებებში, იმავდროულად, მკაფიოდ გამოიკვეთა თვითმმართველობების გაერთიანების მიზანი. ტკაჩოვი-ახობაძე განიხილავდა: „რა მიზნით შეიძლება შეერთდნენ და შეკავშირდნენ ჩვენი თემები?... პრაქტიკამ გვაჩვენა, რომ უფლება შეერთებისა სამაზრო კავშირებში არის გამომხატველი თავისუფალი მმართველობისა... ცალკეული საკითხების მოსაგვარებლად თვითონ თემები უღონო არიან, თემების კავშირებს კი შეუძლით მიაღწიონ მიზანს. ამისთვის თემის უფლება კავშირის დაარსების შესახებ – სრულიად შესაფერისია და დაიცავს ინტერესებს მთელი ერობების ცხოვრებისას.[91] ეს სისტემა შესანიშნავია არა მარტო იმით, რომ აღვიძებს მოქალაქეთა შორის თვითმოღვაწეობის ინტერესს, არამედ მისაღებია უფრო იმისთვის, რომ ერთ მაზრას შეუძლია დაიჭიროს კავშირი არა მარტო ერთს ან ორ განსაზღვრულ ერობასთან ერთად, რამოდენიმესთან ერთად და ამით სავსებით შეავსოს თავისი სამეურნეო და ეკონომიური დეფექტები.[92] როგორც ჩანს, თვალსაჩინოა, მიზანთან ერთად, თვითმმართველობის თავისუფლების ფარგლების ხაზგასმა.

უფრო მეტიც, თვითმმართველობათა გაერთიანებების შექმნა გარდაუვალ აუცილებლობადაც კი მიაჩნდათ, რადგან თვლიდნენ, რომ არ შეიძლება გაიმიჯნოს თვითმმართველობათა ადგილობრივი მოღვაწეობა მოსაზღვრე თვითმმართველობათაგან: საერთო ინტერესებისა და შემაერთებელ გარემოებათა გამო ისინი ხშირად იძულებული არიან შეერთდნენ რომელიმე ეკონომიკურისა თუ პოლიტიკური მიზნისათვის და სართო სამოქმედო გეგმის შედგენით ცდილობენ ცხოვრებაში გაატარონ დასახული მიზანი სახელმწი-

[90] იქვე, 144.

[91] ტკაჩოვი-ახობაძე ვლ., თემების კავშირი, გაზეთი „ერობა“, N7, 1920, 9.

[92] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 145.

ფოს საშუალებით, ან მისი დახმარებით.[93] შესაბამისად, ჰქონდათ მოლოდინი გაერთიანებათა პრაქტიკასთან მიმართებით და გულმხურვალედ გულშემატკივრობდნენ მუნიციპალიტეტების თანაცხოვრების ამ მოქნილ ფორმას.

აღსანიშნავია, რომ შესაბამისი ავტორების მიერ არა უბრალოდ განიხილებოდა თვითმმართველობათა გაერთიანების შესაძლებლობა და მიზანი, ისინი უფრო შორს წავიდნენ და მსჯელობდნენ შინაარსობრივ მხარესა და მოწყობაზე. თვლიდნენ, რომ ხელშეკრულებაში მონაწილეობა შეუძლიათ მიიღონ ორმა ან რამოდენიმე ერობამ ერთად... თუ რაიმე მიზნის მისაღწევად საჭიროა ხანგრძლივი კავშირი ორსა ან რამოდენიმე ერობათა შორის ამ უკანასკნელებს შეუძლიათ შექმნან მიზანთ-განსაზღვრული დაწესებულებები.[94] როგორც თავისუფალი, სახალხო სახელმწიფოებრივი ორგანიზაცია ერობას უფლება აქვს კავშირის, სხვა საერობო ერთეულებთან სამეცნიერო კულტურულ დაწესებულებებთან მუდმივ საბჭოების დაარსების.[95] ამასთან, მიაჩნდათ, რომ ეს კავშირები არ თავსდებიან იმ საზღვრებში, რომლებიც ფარგლავენ ადმინისტრაციულ ერთეულებს, როგორიც არის მაზრა და გუბერნია. იმ შემთხვევაში, თუ ასეთმა კავშირები ერობათა შორის ფართო ნიადაგი მოიპოვებდნენ, შესაძლებლობას ხედავდნენ, საფრანგეთის მსგავსად, შექმნილიყო საზოგადოებრივი სინდიკატები, რომლებიც უფრო გააღრმავებდნენ და გააფართოვებდნენ შრომის განაწილებაზე დამყარებულ დეცენტრალიზაციას.[96] სამწუხაროა, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობათა გაერთიანების მყარ თეორიულ მოდელს, რომელსაც საფუძვლად მოაზროვნეების მიერ შემუშავებული რეკომენდაციები და შესაბამის პრაქტიკაზე დაფუძნე-

---

[93] მარგველაშვილი ტ., სათვითმართებლო ერთეულები დასავლეთში, კავკასიის ქალაქი, ორკვირეული გამოცემა თვითმმართველობათა კითხვების შესახებ, N7-8, 1919, 3.

[94] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 144.

[95] ღლონტი თ., ერობა საქართველოში, თბილისი, 1915, 69.

[96] ნანეიშვილი გ., დამოკიდებულება ცენტრსა და ადგილობრივ ორგანოებთა შორის, ქართული სამართლის კლასიკა, წიგნი I, თბილისი, 2017, 145.

ბული დასკვნები ედო, განხორციელება არ ეწერა, საქართველოს გასაბჭოების გამო.

დასკვნა

ამრიგად, პირველი რესპუბლიკის ეპოქაში, მრავალ საინტერესო მიმართულებასთან ერთად, შთამბეჭდავი ნაბიჯები გადაიდგა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის, როგორც დემოკრატიული სამყაროს გამორჩეული მექანიზმის დასამკვიდრებლად. 1918-1921 წლებში მწიფდებოდა ქართველი მოაზროვნეების შეხედულებები და იბადებოდა იდეები, რომლებიც ცივილიზაციის რელსებზე მდგარი სამყაროს ერთგვარი გამოხმაურება იყო. ისინი, ერთი მხრივ, ასახვას ჰპოვებდა ნორმატიულ დებულებებში, მეორე მხრივ, თავს იყრიდა სხვადასხვა ფორმის და მასშტაბის ნაშრომებში. მათი ძალისხმევა მიმართული იყო ხალხის თვითმმართველობის რეჟიმში ცხოვრების მომზადებისკენ. „მცოდნე კაცები“ ჯიუტად მიიჩნევდნენ, რომ „ქვეყანაზე ისეთი საქმე არ მოიპოვება, რომლისთვისაც ერთბაშად შეიძლებოდეს მომზადებული კაცების პოვნა“. სწამდათ, რომ „თვით საქმე ჰბადავს მუშაკებს“ და როგორც კი თვითმმართველობა იარსებებდა, ხალხიც „გაიწვრთნებოდა“ მისთვის, რადგან „თვითმმართველობა ჰბადავს და აღზრდის ხოლმე საზოგადო სიკეთისათვის მშრომელ პირებს“, თვითმმართველობა გააღვიძებს მიძინებულს საზოგადოებას და „თავის საჭიროებებისათვის აზრუნებინებს.“[97] ამიტომ, ჰქონდათ მზაობა და შექმნეს თვითმმართველობის მკაფიო ქართული მოდელი, რომელიც დაეფუძნა საუკეთესო მსოფლიო პრაქტიკას და ჭეშმარიტი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სწავლებას. რომ არა ქვეყანაში განვითარებული მოვლენები, ყველა პირობა არსებობდა მუნიციპალურ დონეზე ადამიანთა მაქსიმალური თანამონაწილეობისა და ახალი ტიპის დემოკრატიული პროცესების წარმართვისთვის.

[97] თუმანიშვილი გ., რა არის ზემსტვო ანუ ერობა? გაზეთი „ივერია“, N11, 1883.